

## **Proyecto político y capacidades de gobierno: la necesidad de una agenda integral**

### **Paula Amaya**

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social, Universidad Autónoma de Barcelona. Master en Gobierno y Desarrollo (UNSAM). Licenciada en Ciencias de la Educación (UNLP). Docente, investigadora y directora del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y transformación social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Docente de posgrado en temas de gobierno, políticas públicas, planificación, gestión y evaluación en distintas universidades.

## **Contenido**

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| Presentación                                                                  | 2  |
| Introducción                                                                  | 4  |
| El proyecto político en disputa                                               | 8  |
| Fragilidad en la organización colectiva y participación política              | 9  |
| Imposibilidad de acuerdos y discontinuidad de políticas                       | 11 |
| Desarticulación entre sectores, niveles de gobierno y territorio              | 13 |
| Falta de perspectiva integral de las problemáticas sociales                   | 15 |
| Escasez de liderazgos para la transformación social (valores / capacidades)   | 16 |
| Ausencia de incentivos individuales y colectivos                              | 16 |
| Capacidades de gobierno                                                       | 17 |
| Deficiencia en la gestión de las organizaciones públicas                      | 17 |
| Atraso considerable en las tecnologías de gestión, información y comunicación | 19 |
| Reflexiones finales                                                           | 20 |
| Bibliografía                                                                  | 21 |

## Presentación

Entre las diversas cuestiones que resultan significativas de manera transversal a países y regiones, sin duda encontramos los debates acerca del proyecto político y capacidades del Estado para liderar decisiones que tengan una incidencia en la mejora de las condiciones de vida.

Más allá de las características específicas de los diferentes momentos de la historia contemporánea, se mantiene una constante, el déficit más grave que la humanidad guarda y arrastra: pobreza y desigualdad.

Situamos este documento en el año 2024, promediando el año calendario. Quien gobierna a nivel nacional, plantea entre sus principios el fin del Estado como institución de intervención en la resolución de la gran mayoría de los problemas sociales.

En cambio, quienes participamos de los proyectos a los cuales referimos para desarrollar estas páginas sostenemos que es el Estado quien puede y tiene la responsabilidad de abordar y resolver la situación de gravedad social, económica, cultural e institucional en la cual se encuentra Argentina.

Aunque también advertimos que existen problemas serios y de arrastre respecto del funcionamiento de las instituciones públicas. Este documento pretende **realizar un diagnóstico que identifique y ponga en relación las principales causas de la deficiencia de las decisiones y acciones del Estado, ante el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población.**

Pretendo realizar un aporte al debate que habitualmente divide sus aguas entre “política” y “administración”, superando las posturas que plantean respuestas y responsabilidades tajantes de un lado o del otro, porque creo que en esa división radica parte del problema.

Si bien concuerdo con la preponderancia que tienen las definiciones en el campo de la política, siendo el “proyecto político” el ámbito principal de definiciones, rumbos y resultados en la transformación social, creo que las capacidades de gobierno, aunque guardan una relación de determinación mutua, no “derraman” naturalmente de un proyecto político.

De hecho es posible reconocer en la historia reciente de diferentes países de América Latina, entre ellos Argentina, ejemplos de proyectos políticos basados en la soberanía nacional, la promoción del ejercicio de derechos y la igualdad entre géneros (entre otros valores compartidos en el campo de la política), que poco han avanzado y resguardado cuestiones vinculadas a las capacidades de gobierno, expresadas entre otros aspectos – como veremos más adelante – por las capacidades de la gestión pública (condiciones de empleo público, definiciones estructurales y normativas duraderas en la relación entre poderes y niveles del Estado, diseños de estructuras, procedimientos y tecnologías de gestión, entre otros). Y si bien estas transformaciones implican grados de acuerdos que exceden la decisión unilateral de las autoridades del poder ejecutivo, también es cierto que la falta de resultados en el plano de la mejora de la gestión pública se explica en posiciones políticas que reducen o menosprecian su valor. Como si las transformaciones sociales, económicas y políticas pudieran ser realizadas sin un soporte firme de capacidades de gobierno.

Del otro lado, de manera segmentada y con una abundancia de ejemplos, manuales y consignas, quienes consideran que la racionalidad administrativa, la transparencia en la gestión, la “objetividad” en las decisiones, entre otras características de las consideradas “buenas gestiones” garantizarán resultados eficientes y eficaces. Generalmente planteados en números y fronteras adentro de las instituciones, con escasa vinculación con la transformación social que evidencie mejores condiciones de vida.

Existen desarrollos conceptuales abundantes en el campo de la política y en el campo de la administración. Existen también esbozos de la necesidad de “abrir” canales de comunicación entre ambos (en términos de investigación y análisis me refiero).

Pero siguen existiendo grandes desafíos en la producción de estudios que pretendan abordar la cuestión de manera relacional entre política y gestión pública.

Este documento surge de la hipótesis que sostiene que la transformación social efectiva, en un marco de valores que resalta la soberanía nacional, el cuidado de nuestros recursos naturales, el respeto por la diversidad cultural, la igualdad entre géneros, el derecho a vivienda, trabajo, salud y educación, entre otros, será posible si somos capaces de sostener un proyecto político con liderazgos genuinos y participación, basándonos además en la priorización de fortalecimiento real y sostenible de las capacidades de gobierno. Un proyecto político sin capacidad de acción es un soplo de aire fresco que se desvanece al primer cambio en las condiciones de fuerza. Una gestión pública eficiente sin un proyecto político de transformación social y mejora de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de nuestra población es un barco sin rumbo.

¿Cuáles son, desde una mirada de política y gestión pública como “el mismo mar”, los aspectos más relevantes en los cuales poner atención en Argentina, frente al contexto que los años 20 plantean?

Este documento pretende realizar un aporte “de aproximación” a esta pregunta. De manera exploratoria, no se desarrollarán en profundidad ninguno de los puntos, ya que el desafío es, principalmente, tomar una fotografía de conjunto, con ambos planos presentes y en diálogo. Posteriormente, podremos trabajar en siguientes investigaciones, en la descripción de estrategias de abordaje, en un “plan de acción”, en focos según sectores, ámbitos, temas. O propiamente en las características distintivas que los poderes y niveles de gobierno representan.

Este es simplemente un intento de poner en perspectiva integrada, en el contexto histórico actual, ambas esferas, la política y la gestión pública, en Argentina, y nombrar, para poner en discusión, algunos aspectos que, según nuestros trabajos recientes, necesitan atención o pueden implicar una agenda posible en la reconstrucción de la sociedad que soñamos.

El resultado final de este artículo sería muy diferente si no hubiese contado con las miradas críticas y siempre sabias de Joan Subirats, Calos Vilas, Claudia Bernazza y Carlos Ciappina.

Agradezco infinitamente sus aportes y enseñanzas, sin por ello compartir los errores que puedan encontrarse en el transcurso de las siguientes páginas, eso resulta de mi propia responsabilidad.

Quiero destacar también el trabajo cotidiano colectivo del Programa de Gobierno de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, los aprendizajes son el resultado de los desafíos e intercambios con el equipo de docentes e investigadores que de manera comprometida lo integran.

## **Introducción**

Los debates acerca del Estado, las políticas públicas y sus resultados conservan tal vez los mismos elementos estructurantes que en los años ochenta y noventa. Aquellas preguntas que Guillermo O'Donnell<sup>1</sup> se hiciera respecto de cómo fortalecer las democracias malheridas por las dictaduras del continente, tienen aún hoy una vigencia sorprendente. Peor que eso, sus predicciones acerca de algunas cuestiones se superan.

O'Donnell se pregunta en 1993 “¿Cómo puede ser políticamente representado este mundo de actores que se comportan de una manera tan desagregada, oportunista e inmediata? La respuesta es que en estas condiciones se avanza muy poco, si es que se avanza, hacia la creación de instituciones representativas y responsables”.

En el mismo texto O'Donnell plantea 3 elementos fundamentales para desarrollar la cuestión del Estado en tanto conjunto de relaciones sociales y en tanto decisiones y acciones expresadas en políticas públicas: la legalidad, el factor ideológico y el aparato estatal. Y sostiene, en aquel entonces, que la crisis del Estado se explica por “su profunda crisis en tanto legalidad efectiva, en tanto conjunto de burocracias y en tanto agente legitimado del interés común”.

Analiza además las implicancias que esta crisis representa en la democracia y el ciclo defectuoso de pobreza, desigualdad, crisis políticas, baja intensidad del ejercicio de la ciudadanía, y vuelta a empezar.

Concluye vaticinando que “La democracia delegativa, la debilidad de la responsabilización horizontal, la esquizofrenia del Estado, las zonas marrones y la baja intensidad de la ciudadanía forman parte del futuro previsible de muchas de las nuevas democracias”.

Amén.

¿Por qué los ciclos se repiten en cuanto a los proyectos políticos, el rol del Estado y los modelos de gestión pública? La respuesta a esta pregunta refiere a una complejidad que implica análisis y posicionamientos políticos y por lo tanto valorativos.

---

<sup>1</sup> O'Donnell Guillermo (1993) “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”.

La primera y gran cuestión tiene que ver con que **el proyecto político de nuestro continente, y en él, el de nuestro país está en disputa**.

Así, las palabras que conforman el título de este documento “Proyecto político y capacidades de gobierno” se encuentran en tensión, comprendidas y cobijadas por la disputa del proyecto político.

Las razones de geopolítica, la crueldad del sistema capitalista, su eficacia para ensanchar riquezas de minorías mientras aumenta la desigualdad, la voracidad de los grupos económicos, la insensibilidad de quienes retienen verdaderamente el poder a costa de la creciente pobreza y desigualdad.

En palabras de Carlos Vilas, la cuestión central es el proyecto político. El componente ideológico en palabras de O’donnell, la “política” para otros autores.

Carlos Ciappina<sup>2</sup> nos dice que, para caracterizar las agendas inconclusas o las falencias en la definición de políticas públicas, resulta imprescindible tener en cuenta los rasgos particulares del capitalismo argentino (con sus características predatorias, especulativas y monopólicas.). El lugar que ocupa un país en la división internacional del trabajo define las sendas de que dispone para el despliegue de políticas públicas y un determinado modelo de desarrollo.

La localización funcional en la “periferia” del sistema mundial, ha colocado históricamente a Argentina en una diada que enfrenta a un proyecto de nación con autonomía y soberanía crecientes con otro proyecto derivado de la necesidad de mantener el vínculo dependiente de las elites nacionales con la economía internacional (Ciappina 2019). Aún con los grises que dependiendo del ejemplo se acentúen o no, esta disputa es real y categórica.

Estas diferencias en los procesos económicos influyen de manera determinante en la naturaleza del Estado, sus funciones y sus alcances. Influye en los recursos con los que cuenta la dirigencia política y es imprescindible para explicar la alternancia por ejemplo de los regímenes democráticos y autoritarios; o nacional populares y neoliberales.

El primer campo de problema, la causa principal, se define en **la disputa por el proyecto político**.

Dedicaremos luego un apartado a esta discusión.

En segundo lugar, entendemos, hay otras causas que, **secundando la discusión del proyecto político y fuertemente influenciadas por él**, presentan importancia en sí mismas.

Estas otras causas tienen que ver con **las capacidades del aparato estatal para formular, implementar y evaluar políticas públicas**.

En este punto nos referimos a las capacidades de las instituciones públicas, lo que Carlos Matus reconoce como “**capacidades de gobierno**” definiéndolas como el *acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de*

---

<sup>2</sup> Ciappina, Carlos (2019) "América Latina en disputa: gobierno de los pueblos o neoliberalismo". Editorial Prueba de Galera. La Plata, Argentina

*gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno* (Matus, 1987: 75).

¿Cuáles son esas capacidades de gobierno? La cuestión tiene un extenso derrotero conceptual, valorativo y cambiante.

Desde aquellas definiciones centradas en aspectos intrínsecos o procedimentales de la administración, preponderantes en los años noventa (Banco Mundial, OCDE, PNUD) hasta la inclusión de la perspectiva política, en referencia al rol de liderazgo en la transformación social y los resultados efectivos en términos de inclusión y ejercicio de derechos como componentes centrales en la definición de un Estado capaz (Bernazza 2014, Amaya 2018).

Proyecto político, decisiones públicas y capacidades de gobierno se retroalimentan, dialogan y mantienen una influencia circular mutua.

A continuación, nos interesa tomar como base ciertos aprendizajes, datos y conclusiones de diferentes experiencias en el campo de las políticas públicas para intentar abordar la cuestión y aportar al debate.

¿Cuáles son los factores persistentes que expresan el fracaso y la frustración de las decisiones públicas respecto de los resultados -malos- alcanzados en materia de transformación social en Argentina?

¿Cuáles son los principales componentes implicados en decisiones públicas que efectivamente mejoren las condiciones de vida de la población?

¿Qué aspectos aparecen de manera recurrente en el plano de los desafíos?

Hemos seleccionado una serie de aspectos que, entendemos, de forma entrelazada y con mutua incidencia y determinación, logran organizar algunas razones, causas, explicaciones y asuntos pendientes relacionados estas preguntas.

### **Proyecto político, decisiones públicas y la capacidad de gobierno en Argentina: diagnóstico**



El cuadro anterior pretende esquematizar los principales problemas identificados desde una perspectiva integral de las relaciones entre el proyecto político en disputa y las capacidades de gobierno como causas (principal y secundarias) relacionadas con la pobreza, la desigualdad social, la inestabilidad económica, el estancamiento del desarrollo y la desintegración territorial.

Estos problemas están unidos por la línea verde, y su ubicación en el círculo no es aleatoria, sino que responde a su cercanía más próxima o lejana tanto del proyecto político como de las capacidades de gobierno, según su idiosincrasia, pero como parte de un continuo.

En esta primera agrupación, podemos considerar que la **imposibilidad de acuerdos y discontinuidad de políticas** y la **fragilidad en la organización colectiva y participación política** guardan una relación más fuerte con el proyecto político en disputa, mientras que **deficiencia en la gestión de las organizaciones públicas** y el **atraso considerable en las tecnologías de la información y comunicación** pueden asociarse más fuertemente a las capacidades de gobierno.

En este punto quisiera aclarar que, mientras la deficiencia en la gestión de organizaciones públicas refiere a su vez a un conjunto de problemas con diferentes corpus teóricos y analíticos, el atraso en las tecnologías de la información y la comunicación es más bien un solo “tema”, que además integra el listado de deficiencias de la gestión pública.

Decidimos expresarlo por separado dado que entendemos adquiere una relevancia especial, porque su impacto en las capacidades de gobierno, frente a los desafíos de las sociedades actuales, es significativamente mayor, y es además transversal y constitutivo de los demás problemas que integran la deficiencia en la gestión de las organizaciones públicas.

En una segunda lectura del cuadro, las ubicaciones de izquierda y derecha permiten otras dos agrupaciones por cercanías, entendiendo que podemos identificar que la **desarticulación entre sectores, niveles de gobierno y territorio** y la **falta de perspectiva integral de las problemáticas** pueden abordarse especialmente de manera conjunta por un lado mientras que la **escasez de liderazgos para la transformación social (valores / capacidades)** y la **ausencia de incentivos individuales y colectivos** guardan entre sí una especial relación, ya que refiere a los comportamientos de personas y grupos.

Estos 4 problemas ubicados en la izquierda y la derecha a su vez guardan en común la característica de funcionar de manera más “híbrida” en cuanto a su cercanía tanto al proyecto político como a las capacidades de gobierno, estableciéndose además como nexo entre ambos ámbitos.

A continuación, quisiéramos presentar algunas ideas sobre estos problemas, sin ánimo de agotar su descripción. En primer lugar, porque se ha escrito mucho sobre todos ellos, luego porque no resulta posible dado su diversidad y complejidad darles tratamiento en un mismo texto, y por último dado que el interés de este trabajo radica como ya se ha escrito, en presentar una lectura integrada de problemas entre la consolidación del proyecto político y las capacidades de gobierno.

## **El proyecto político en disputa**

Algunos hechos en la historia marcan hitos que dividen en un antes y un después el tiempo, constituyéndose como inicio y cierre de ciclos. En Argentina, el retorno de la democracia en el año 1983 es seguramente, el último gran hito.

El punto de partida y la herencia que marca a fuego la dinámica en la organización política argentina es sin lugar a dudas y sin pretensión de linealidad ni saturación de relato la dictadura cívico militar. Herencia a su vez de hitos anteriores, como el golpe del 55, la dictadura que inicia en 1976 resulta imprescindible para comprender lo que vino después y hasta hoy.

El último gran hito del ciclo político argentino, además de las terribles consecuencias en materia de derechos humanos y economía, nos deja un campo arrasado en materia de construcción política.

Desde entonces, no ha prevalecido ninguna alianza sólida de actores del sistema político – partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, burocracia entre otros – que fuera tan perdurable como para marcar un rumbo en el desarrollo del país.

El abordaje de los grandes clivajes sociales funciona como un péndulo que acelera y desacelera con decisiones en uno y otro sentido, propio de la tensión, sin constituirse un proyecto político de desarrollo que convoque, fortalezca y sostenga la adhesión de sectores mayoritarios en ningún sentido.

Claro que podemos contar diferentes iniciativas, pero un proyecto político no es un período de gobierno. No es una serie de buenos programas públicos, no es uno, una, ni dos, ni diez dirigentes (ni una agrupación).

Un proyecto político interpela de manera sostenida en el tiempo a diferentes sectores y grupos, se construye sobre una base de valores compartidos, de estrategias de acción, de la organización. Se evidencia en las políticas públicas cuando se es gobierno, en la participación y formación de militantes, se reproduce, se multiplica, se madura y se fortalece en la recreación constante de las razones efectivas que llevan a las personas, de manera colectiva, a sentirse, ser y ejercer como parte de ese proyecto.

¿Cómo se relaciona hoy nuestra sociedad con las consignas que enuncian o pretenden evocar “un proyecto político” en relación al país? En uno u otro sentido de la disputa ¿Podemos decir que son socialmente convocante las “grandes causas”? O más bien encontramos acuerdos segmentados, en temáticas puntuales transversales (legalización del aborto o defensa de la educación pública como ejemplos de temas convocante de masas en los últimos años).

¿Qué relación guarda esta “desmovilización” respecto de un “ideario de país” con la disputa del proyecto político?

Sin dudas la participación social es una cuestión de alta relevancia en relación a la perpetuación de la disputa.

Esta tensión del proyecto político, esta disputa en la construcción de un “sentido sostenido” del rumbo del país se explicita en una serie de discontinuidades en las tendencias principales de las decisiones públicas. Competencias del Estado en cuestiones prioritarias como la producción y usos de energías, el transporte, la regulación impositiva, las alianzas priorizadas con otros países, la inversión en educación, la planificación del desarrollo, la relación entre regiones, las condiciones de trabajo y la formación laboral, entre otras cuestiones.

Esta es la primera y principal cuestión necesaria de discutir y fortalecer para caminar hacia la construcción de una sociedad con aceptados estándares de calidad de vida. Tierra, techo y trabajo, empleo, servicios de salud, educación, cultura. Seguridad en todos sus sentidos, posibilidad de elección de proyectos de vida, desarrollo, crecimiento. Todos ellos ideales, derechos, ausentes en el ejercicio de las mayorías.

Este primer punto, tal como se esboza en la introducción, resulta el foco principal de atención, incluyendo a su vez diversos campos de problemas. Agotamiento del sistema capitalista, posicionamiento geopolítico de Argentina, desarticulación de intereses constitutivos de una economía “vital y sostenida”, capacidades productivas, falta de mirada hacia las realidades regionales (y hacia el continente que nos cobija), entre otras tantas cuestiones principales.

A continuación, avanzamos sobre dos campos de problemas que consideramos hoy centrales para analizar las dificultades en la reconstrucción de un proyecto político, ya que, entendemos, presentan campos de acción específicos, posibles y significativo en su aporte a la transformación social efectiva.

## **Fragilidad en la organización colectiva y participación política**

Este tiempo se caracteriza por la puja de la subjetivación neoliberal por hegemonizar sentidos a través de la fragmentación del lazo social, la desidentificación con la historia, por ende, con el pasado y el futuro comunes, el cuestionamiento del rol de las instituciones y del Estado como garantes de derechos, los discursos que componen formas de vida y sensibilidades ancladas en la meritocracia.

La racionalidad neoliberal implica una forma de habitar y de mirar el mundo que enfatiza el desempeño y cuidado individual.

Desde el punto de vista de las personas, pero también desde la perspectiva de reglas institucionales, priman las decisiones que destacan por unipersonales, los desarrollos de “carreras” en el plano político, institucional administrativo, académicos y sociales. Los incentivos, premios y castigos son individuales.

Por razones históricas, culturales, económicas, de eficacia y coyunturales, el desempeño de los diferentes actores del sistema político presenta un nivel de individualismo altamente corrosivo para la consolidación de un proyecto político.

Y en este sentido es necesario referirse a toda la diversidad de actores, ya que habitualmente, cuando se enuncia esta cuestión, se hace referencia exclusiva y excluyente a la dirigencia política partidaria, mientras que la dificultad radica en que el individualismo se expresa de forma sobre abundante en la comunidad de profesionales, empresarios, dirigencias gremiales, partidarias, religiosas, académicas y etcéteras.

En las diferentes investigaciones, análisis de políticas y evaluaciones que hemos realizado, se repiten experiencias de “personas” que le imprimen “su” propio énfasis a los proyectos, con un peso relativo de este componente que, en la mayoría de los casos, atenta contra la construcción de iniciativas escasamente perdurables más allá de las posibilidades y destinos de la individualidad.

¿Qué lugar ocupan hoy los proyectos colectivos? ¿Cuánto se valoran las construcciones grupales? ¿El esfuerzo por la vida comunitaria? ¿El lugar de lo social, de lo común, de lo plural?

La figura individual resaltada en cada proyecto, institución, campo de acción o territorio como elemento preponderante no colabora en la construcción de un proyecto político ni en el fortalecimiento de las capacidades de gobierno, por lo tanto, no promueve mecanismos más estables asociados a los resultados en la transformación social.

En este sentido, quisiéramos hacer mención a la importancia que adquiere la **formación para el ejercicio de la ciudadanía y el gobierno.**

Habitualmente, en grupos de 25/30 estudiantes universitarios, menos de un 20% sabe cómo se organiza y funciona un gobierno.

Que cargos son electivos, frecuencia de renovación, competencias de los órganos, división de poderes, responsabilidades de los niveles de gobierno, funcionamiento básico del sistema.

¿De quién es la responsabilidad de mantener a las grandes mayorías al margen de la información y comprensión sobre cómo se toman las decisiones que nos afectan?

Hablamos habitualmente de la aparente “falta de interés” de las personas adultas y los jóvenes sobre las cuestiones que hacen al gobierno, la política y lo público, como si el sentirse y estar involucrado/a, implicado/a se diera automáticamente o por generación espontánea.

Nadie puede incidir en decisiones si no tiene información y comprende el ámbito en el cual se toman.

¿Creemos que la participación “popular” promueve mejores decisiones públicas? Podríamos debatir sobre el sentido, significado, dificultades y desafíos de la participación popular. Pero nos estamos refiriendo al primer paso de todo proceso participativo: contar con la información.

Y luego, a los pasos siguientes como la construcción del interés y la valoración por la toma de decisiones públicas, el entramado social e institucional que estas significan y sobre todo, los resultados que producen (y no producen).

Por esto, entendemos que es imprescindible que los sistemas educativos aborden la cuestión de la formación ciudadana y de gobierno de manera decidida y preponderante.

En primer lugar, en los ámbitos de formación docente, porque nadie puede enseñar lo que no sabe.

**La escuela es el ámbito de construcción social por excelencia, el más extendido, el más potente, el más autorizado, el más federal, el más inclusivo, aún con todas las dificultades y desafíos que presenta. Es allí donde debemos abordar los temas referentes al ejercicio de la ciudadanía que nos lleva directamente a la construcción colectiva y a la participación. Porque definitivamente, nadie participa en aquello que desconoce.**

### **Imposibilidad de acuerdos y discontinuidad de políticas**

Las dificultades promovidas por el individualismo inciden en otro de los puntos centrales a la hora de analizar las dificultades en la consolidación de un proyecto político: **la imposibilidad de lograr acuerdos básicos.**

Cualquier acuerdo básico, además de implicar una visualización del otro/otra, una valoración de la construcción colectiva, moviliza valores políticos, intereses y recursos que tensionan poderes hegemónicos.

Los escasos avances en la agenda 2030 y los exigüos resultados alcanzados en los ODS (resultados de desarrollo sostenible) pueden resultar un claro ejemplo a nivel mundial.

Fin de la pobreza, hambre cero y otros 15 grandes objetivos cuyo alcance real implica a primera vista la distribución de las riquezas concentradas, elemento indiscutible de un proyecto político.

Pero no hace falta escalar a acuerdos fundamentales como el fin de la pobreza para encontrar imposibles.

Se multiplican los casos de análisis de políticas en los cuales las problemáticas sociales son parte de la agenda pública, materia de políticas y programas, expresadas en los presupuestos, con niveles de institucionalidad aceptables, con trayectorias de gestión que suman diferentes experiencias, revisiones, modificaciones, mejoras de las iniciativas.

Entonces aparece la pregunta ¿y porque no se resuelve? ¿Por qué no se evidencian mejores resultados?

Mucho se ha escrito y analizado acerca de los componentes en las tomas decisiones públicas, las conductas, los intereses, las formas y motivos de relación entre personas y grupos, la implicancia de estos elementos en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Mancur Olson<sup>3</sup> explica que las conductas individuales, voluntarias, racionales no se desarrollan en función del “bien público” que la institución brinda (beneficios colectivos), sino en función de los incentivos selectivos (negativos o positivos) que se le proporcionen, constituyéndose lo que el autor denomina la paradoja de la acción colectiva.

La bibliografía es extensa en cuanto a la intención de comprender los contextos institucionales, las “arenas” en las cuales “los actores” interactúan, las “reglas”, valores e incentivos y su influencia en las políticas públicas (Kiser y Ostrom, 1982, March y Olsen, 1984 entre otros, como “fundadores” del enfoque institucionalista).

Este documento no pretende tener un énfasis teórico, aunque claramente contempla y parte del estado de arte frente a los temas que enuncia.

En la práctica, la dificultad en la construcción de alianzas y acuerdos es una de las razones centrales a la hora de tener en cuenta aspectos que inciden en los malos resultados de las políticas. Desde las “micro” a las “macro” decisiones, los análisis de programas desbordan de conclusiones que enfatizan la falta de acuerdos y articulaciones para lograr los objetivos.

Desde los desarrollos teóricos existen sobradas lecturas y explicaciones, aunque no estamos teniendo incidencia en la mejora del punto.

Si parece imposible lograr acuerdos, mínimos, intermedios, de máxima.

¿Cómo lograremos construir, afianzar y sostener un proyecto político?

### **Discontinuidad de políticas públicas**

La falta de acuerdos explica, sostiene y se relaciona con la discontinuidad de políticas.

---

<sup>3</sup> Olson, Mancur, La Lógica de la Acción Colectiva, Limusa, Grupo Noriega Editores, México 1992

Hagamos un ejercicio ¿Cuántas experiencias, iniciativas, programas exitosos conocemos que se hayan afianzado institucionalmente? Es decir, que haya surgido como innovación, o que haya sido objeto de mejora o fortalecimiento, que haya crecido, se haya establecido, se lo reconociera como experiencia “exitosa”, y permanezca el tiempo que sea necesario conservando su carácter.

Las políticas públicas habitualmente no se transforman o surgen de un día para el otro, sino que en el mejor de los casos muestran mejoras parciales sobre lo existente (teorías incrementales). Aunque, claro, esta idea de la “evolución natural” es insuficiente para comprender o explicar el entramado de las decisiones y acciones que conforman la conforman.

En este punto también abunda la literatura específica. Por ejemplo, la introducción del término *policy network* implica reconocer que las políticas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel<sup>4</sup>.

Por lo tanto, las razones de la discontinuidad de políticas públicas deberían buscarse dentro y sobre todo fuera de la administración. Aquí radica un punto importante.

Jordana enuncia además las principales dimensiones y variables de los policy networks: número de actores, ámbito de actuación, funciones básicas, estructura de las relaciones entre actores, estabilidad de las relaciones entre actores, grado de institucionalización de la red, reglas de conducta, distribución del poder y estrategias de los actores.

Carlos Vilas (2013) nos explica la importancia de tener en cuenta las pasiones que mueven el accionar humano, que no cabe en análisis numérico ni racional.

Existen hipótesis, teorías, posturas teóricas por decenas. Parsons, por ejemplo, se pregunta “¿Casualidades? ¿Preponderancia de lógicas diferentes a las razones del “interés común”? ¿Formas del ejercicio y estructuras del poder?”<sup>5</sup>

Los análisis de programas en los que hemos participado dejan evidencias de la discontinuidad como característica destacada de las políticas. Anécdotas, referencias de lo que alguna vez fue, buenas gestiones que ocasionalmente ocurrieron, iniciativas prometedoras que dieron a luz una, dos ediciones. Películas que se muestran sólo para el estreno. A lo sumo el empujón las deja en cartelera un par de veces.

Son excepciones las experiencias de **continuidad** de políticas y decisiones que efectivamente presenten resultados en términos de mejora de las condiciones de vida.

Una vez más, nos faltan no sólo respuestas para comprender porque, sino y sobre todo, estrategias de intervención efectivas que logren establecer criterios de continuidad de las políticas públicas.

---

<sup>4</sup> Jordana, Jacint (2008) “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y estado? En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Jefatura de Gabinete de Ministros*, Presidencia de la Nación

<sup>5</sup> Parsons, Wyne (2007) *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*

En este punto podemos hacer mención especial a la necesidad de analizar de manera integral estos problemas, ya que, frecuentemente, la discontinuidad no se funda en razones de sentido político estratégico, en relación con la concordancia de un proyecto político, sino sobre todo en razones más cercanas a las incapacidades de gobierno

### **Desarticulación entre sectores, niveles de gobierno y territorio**

Este aspecto, muy relacionado al funcionamiento de nuestro sistema de gobierno presidencialista y federal, es claramente una intersección entre el proyecto político y las capacidades de gobierno, ya que se explica casi en partes iguales por ambos ámbitos de la cuestión: política y gestión pública.

¿Las instituciones del Estado “se resisten” al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en articulación?

Con la palabra institución referimos a las estructuras, recursos, procesos, reglas, roles, saberes, perfiles, competencias y costumbres que, entre otros componentes conforman a las organizaciones públicas.

Sobre la cuestión existen ámbitos de análisis y cuerpos teóricos diferenciados, por un lado, relacionadas propiamente al diseño y funcionamiento del sistema de gobierno y otras referidas a las dinámicas, normas, dificultades más propias de la administración pública.

Es claro, como en todos los puntos, que factores exógenos impactan de manera determinante en el sistema político, las formas de gobierno, la relación entre actores (sociales, público - estatales, organizaciones sociales y comunitarias, ciudadanía) y el funcionamiento del conjunto -heterogéneo- de administraciones públicas en todos los niveles y sectores.

Diversos estudios hablan acerca de las características del sistema de gobierno en Argentina. Las características de los diferentes subsistemas que lo conforman, avatares, disputas históricas, deficiencias permanentes y fortalezas que sirven de referencia en la región (Oszlak, García Delgado, entre otros).

Los énfasis del presidencialismo, las dificultades y potencialidades del federalismo, de las discusiones que la distribución de recursos públicos significa, los mecanismos y problemáticas de las relaciones entre niveles (Cao y Abal Medina 2012, por ejemplo)<sup>6</sup>.

Es amplio también el desarrollo conceptual acerca del funcionamiento de las administraciones públicas, los desafíos transversales relacionadas con sus fisonomías (estructuras), el empleo público, los estándares y normas de calidad, los procesos administrativos, competencias, normas de funcionamiento, comunicación, liderazgos, formas de planificación, presupuestación, evaluación y auditoría, entre otras temáticas (Aquilino, Amaya, Bernazza, Bonicatto, Iacoviello, Sotelo, Haliburton entre otros).

---

<sup>6</sup> Manual de la NUEVA administración pública argentina Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao (comp.), Ariel, Buenos Aires, 2012, 285 págs.

Por último, cada nivel de gobierno tiene su propio campo teórico analítico descriptivo, gobiernos locales, provincias, Nación, con la enorme diversidad que en cada nivel además se agrupan. (Cravacuore, Ituburu, Cao, entre otros).

El desarrollo conceptual alrededor de la cuestión no logra desentrañar análisis que redunden en retroalimentaciones y saberes que a su vez promuevan, empujen, apoyen iniciativas que mejoren la profunda desarticulación entre sectores y niveles.

Entre los diversos programas que hemos evaluado en los últimos años se encuentran algunos relacionados con la cuestión alimentaria. Y sirve como caso de análisis donde la falta de articulación se convierte en la principal causa del déficit de las políticas y programas que se proponen erradicar o disminuir significativamente la inseguridad alimentaria.

Están involucradas en la temática todas las esferas: Estado en sus tres niveles, organismos multilaterales, organizaciones sociales y religiosas, escuelas y grupos familiares organizados.

Existían en diciembre del año 2023 una infinidad de programas alimentarios, que resultaban insuficientes, aunque extremadamente necesarios. El principal problema que presentaban era la falta de articulación.

Las políticas públicas habitualmente se diseñan “en cascada”, perdiendo en el camino de “bajada” la capacidad de comprender las diferencias entre territorios, la necesidad de diálogo, flujo de información, acuerdos, en fin: la articulación.

En este sentido, resulta imprescindible invertir el peso de participación social en los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Y sobre todo cambiar la perspectiva desde la cual se plantean las intervenciones, haciendo hincapié en la necesidad de pensar y accionar de manera articulada.

El entramado de actores institucionales debe situarse en los territorios, con las organizaciones sociales, las mujeres, las maestras, los productores rurales, los y las adolescentes y diseñar las políticas fundándose en las experiencias de las comunidades, financiando desde el Estado, de manera articulada, los programas que sean necesarios para resolver la cuestión de la alimentación.

Respecto de la relación entre los diferentes sectores el diagnóstico no es diferente. Diversas iniciativas desde el campo de la salud, la educación, la perspectiva de género, la cultura, la producción que funcionan segmentando problemas sociales de urgente resolución. Abordando de manera parcial situaciones que sólo se explican, se comprenden y sobre todo, se mejoran o solucionan si, nuevamente, se “invierte” el peso relativo de intervención entre funcionarios y funcionarias “formuladores” de políticas y actores sociales relacionados, involucrados en las diferentes problemáticas.

El área social de un hospital reconocido, no articula con el Ministerio de políticas sociales en una provincia para abordar las situaciones extremas en el plano social.

Los sectores empresariales de las diferentes regiones, no dialogan con las universidades para mejorar la relación entre formación y posibilidades de empleo.

Los productores de frutas, verduras y hortalizas no proveen mayoritariamente a las instituciones de la zona, articuladas por el Estado.

Las escuelas no articulan con las áreas de desarrollo infantil o violencia de las municipalidades.

Hay infinidad de buenas prácticas de articulación. Pero no es lo habitual.

Es necesario desafiarse en el diseño y la organización de los programas, pensar las problemáticas desde los territorios donde ocurren y escalarlas para que atraviesen de manera transversal sectores y niveles del Estado.

### **Falta de perspectiva integral de las problemáticas sociales**

En relación con el punto anterior (la desarticulación) aparece **la falta de perspectivas integrales**.

Los problemas sociales no se organizan en ministerios. Aunque el Estado siga de manera mayoritaria diseñando, implementado y evaluando políticas segmentadas por sectores.

Participamos más que a menudo de experiencias de políticas “desintegradas”, además de desarticuladas.

En este punto merece una mención especial el esfuerzo expresado por la perspectiva de género, que intenta “reunir lo separado” en un contexto que se resiste a la transversalización.

El plan de desarrollo productivo de una región, no se integra a la inversión en infraestructura en rutas, iluminación, internet, espacios públicos, escuelas, centros recreativos.

Los programas de acompañamiento a las trayectorias educativas de estudiantes no tienen información sobre los problemas de vivienda, violencia familiar, prácticas alimentarias.

Las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas no integran las iniciativas de formación en oficios y capacitación de los diferentes territorios.

¿No están estos temas relacionados? ¿No dependen unos de otros? ¿Pueden “solucionarse” estas problemáticas sociales si no se abordan de manera integral?

Las intervenciones públicas suelen ser “unidireccionales” en diversos sentidos. Por segmentos etarios, llegando a partir a los grupos familiares según edades, incluyendo a unos sí, a otros no en un programa de transferencia para la compra de alimentos, como si la problemática pudiera resolverse selectivamente entre quienes se sientan en la misma mesa.

Por sectores de política, estableciendo compartimentos entre las cuestiones vinculadas con la salud, separadas de las políticas sobre el hábitat, de las políticas sobre violencia familiar, de las políticas culturales.

Por territorios, o bien porque no contemplan las características específicas de cada territorio, poniendo en marcha iniciativas exactas que suelen ser muy apropiadas en algunas zonas mientras que en otras no resuelven ningún problema.

O bien porque se enfocan en la problemática de un territorio sin ponerlo en relación con comunidades vecinas.

**¿Qué hace falta para reorganizar las formas de intervención logrando iniciativas que planten resolver las problemáticas sociales pensadas desde la integralidad?**

### **Escasez de liderazgos para la transformación social (valores / capacidades)**

Autoras como Claudia Bernazza destacan que las fragilidades en el ejercicio de liderazgos es una de las causas principales relacionadas con las capacidades de gobierno.

En este punto queremos hacer referencia a la importancia de la relación entre diferentes aspectos que coinciden en este problema, principalmente valores y capacidades.

Asistimos en estos tiempos a innumerables casos de “mala praxis” en el ejercicio de liderazgos. La desarticulación de los valores, la aparente ausencia de principios políticos que confluyen en desempeños individuales cuestionables que desacreditan el ejercicio de la política como proyecto colectivo. Corrupción, opciones de la vida privada que atentan contra la credibilidad y condiciones del liderazgo, rasgos del individualismo y desempeños delictivos que tiñen y hieren gravemente la honorabilidad de los objetivos propios de la transformación social.

En este sentido, las capacidades en relación al “saber hacer”, las competencias del líder también se muestran escasas, frágiles, necesarias de fortalecer. En el texto de Bernazza se cita también a Matus en referencia a este punto, recordando que este autor resalta la importancia del arte y la ciencia de gobierno, indicando que las características personales o individuales son importantes, pero no suficientes. El verdadero liderazgo domina el arte de gobernar, en su dimensión creativa y en su dimensión racional: La inteligencia, la voluntad, la honestidad, la oratoria y la experiencia política no producen necesariamente alta capacidad de gobierno. Esas son condiciones necesarias, pero no suficientes. La política es un arte, pero no es un arte en el cual se pueden destacar y mostrar resultados de calidad sin el apoyo de las ciencias y técnicas de gobierno. (Matus, 1994: 380).

### **Ausencia de incentivos individuales y colectivos**

Este punto como el anterior refiere no sólo a las capacidades de gobierno en el ámbito de las instituciones públicas, sino también y principalmente a la participación de las personas en la construcción de un proyecto político.

¿Cuáles son los incentivos para la participación social? ¿Qué lugar queda para disponerse a esta participación cuando para las grandes mayorías se les va la vida en la frustrante tarea de conseguir los recursos para la subsistencia? ¿Cómo impulsar,

fortalecer la participación política cuando los escombros que la última dictadura nos dejó todavía son removidos, cuando la protesta social es castigada, cuando el individualismo mueve los hilos en toda forma de organización, cuando los liderazgos creíbles, valorables y perdurables escasean? ¿Cómo pretender que las personas aporten a la transformación social a través de la participación política?

Y particularmente en relación al desempeño en las instituciones públicas, cuando la ausencia de proyectos de transformación social y la degradación de las condiciones de empleo público son continuamente un incentivo negativo al compromiso, al aprendizaje, al buen desempeño con mayúsculas ¿Cómo pretender que las personas, los equipos apoyen, aporten en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas?

### **Capacidades de gobierno**

Retomamos la definición Matus de la capacidad de gobierno como el acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno.

Sobre capacidades estatales o capacidades de gobierno, entendidas en este caso como sinónimos sin desconocer las diferencias entre Estado y gobierno, recomendamos leer el texto de Bernazza y Longo publicado en la Revista Estado y Políticas Públicas, en 2014 denominado “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina”, allí se aborda de manera exhaustiva el derrotero conceptual y valorativo que anticipamos en las primeras páginas.

No vamos a desarrollarlas en este documento, pero algunos de los componentes de estas capacidades refieren a las habilidades para la planificación, el diseño de estructuras, de procesos, de reglas y dinámicas de empleo público, de trabajo en equipo y de evaluación de políticas, entre otras.

Las complejidades y problemáticas que la implementación de políticas públicas representa ha sido también ampliamente tratado por diferentes autores, foráneos y propios, clásicos y contemporáneos. Mención aparte haremos acerca de las tecnologías de la información y comunicación en el siguiente apartado.

### **Deficiencia en la gestión de las organizaciones públicas**

Si pretendemos analizar las cuestiones relacionadas con las decisiones públicas y la capacidad de gobierno con cierto grado de “utilidad”, pensando y escribiendo con sentido de transformación, con pretensión de incidencia en el “mundo real”, aquel que sucede fuera de nuestros procesadores de texto, conviene referirse a las experiencias “de calle” como medio de contraste. Hay un sinfín de ejemplos de dificultades en la vida cotidiana, de diferente gravedad, que no implican altos niveles de articulación ni acuerdos, ni atentan contra fuertes intereses, pero siguen sin resolverse, de la misma forma, sin registrar cambios significativos en décadas.

La “puerta de entrada” a la gran mayoría de las oficinas públicas es un escenario consolidado de malas experiencias.

Los espacios públicos altamente concurridos, son en miles de territorios, fotografías tristes que acompañan el descuido, el desgano, el desencuentro.

La tramitación de cualquier documento público, de la gran mayoría de los procesos, una especie de castigo divino que asumimos como inmodificable.

La movilidad en cercanías, los espacios de tránsito en los barrios, las esquinas, las veredas, son territorios librados a la suerte.

La falta de iniciativa del Estado para impulsar y acompañar la organización del cuidado y tratamiento de personas con discapacidad, abandonadas en sus casas, desintegrando vidas y familias, como si no existieran talleristas, voluntarios/as, música, juegos, deportes.

La promoción de espacios culturales, de una alimentación saludable, de vínculos y hábitos “sanos”, del intercambio y conocimiento de la comunidad cercana.

El listado de problemas persistentes cuya solución, o al menos su abordaje es relativamente sencillo, puede ser infinito. De variada gravedad, de diverso origen, con implicancias también diferentes.

**Ante estas situaciones pareciera que a los gobiernos le falta sólo mirar.**

Las instituciones públicas implican un complejo entramado de diversidades. Tamaños, conformaciones, competencias, trayectorias y pertenencias territoriales aparecen como los elementos principales en su tipificación y caracterización.

El Instituto de estudios nucleares y radiaciones ionizantes de la Universidad de Nacional de Rosario en Santa Fe pertenece tanto al ámbito de la administración pública como el centro de atención primaria de la salud Santa Barbara de Palpalá, en Jujuy.

La sede central de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) frente a la plaza de Mayo corresponde con las categorías que implican la administración pública tanto como el Consejo escolar de La Matanza.

Así, miles de ejemplos. Aunque abundan recomendaciones y manuales de administración pública rodeados por nubes de abstracción. Tan en general que no representan las realidades (trayectorias, características, oportunidades y desafíos) de casi ningún ámbito.

Por lo tanto, es necesario explicitar en primer lugar esta diversidad. Existen todo tipo de experiencias. Desde oficinas de excelencia en términos de gestión, a las áreas improvisadas, unipersonales y sin recursos ni espacios físicos.

Pero si tomamos como recorte, aquellas administraciones públicas encargadas de los productos y servicios más “consumidos” a diario, con frecuencia o intensidad por los diferentes segmentos sociales, atravesadas por diferentes niveles de gobierno pero necesarias y presentes en todo el territorio como los hospitales, las áreas de habilitación de comercios, las oficinas de renovación del carnet de conducir, las de gestión de legajos de personas, las de tramitación de jubilaciones, las policías, los juzgados (tema

aparte: poder judicial), hay un punto en común (entre tantos): **tienen baja capacidad de gestión.**

Los tramites son un laberinto. Las salas y condiciones de espera, una experiencia que enfurece, con resultados tardíos (en el mejor de los casos) que se diluyen en el recuerdo.

Claramente este punto al igual que los demás, forma parte de figura “enrulada”, conectada, superpuesta y plausible de ser comprendida y abordada solo en relación a los demás problemas que estamos enunciando.

Pero amerita, permite y exige una atención puntual y urgente: **es prioritario mejorar la capacidad de gestión de las administraciones públicas.**

### **Atraso considerable en las tecnologías de gestión, información y comunicación**

Quizás se podría haber organizado este último punto junto con el anterior, son especialmente familia.

Pero tiene razón de ser en sí mismo, dado que seguramente coincidamos en destacarlo como uno de los aspectos centrales que hace a las bajas capacidades de gestión en las administraciones públicas.

Existen iniciativas específicas en diferentes ámbitos relacionados con la promoción de capacidades de gobierno. Iniciativas de formación y capacitación, propuestas y manuales sobre la temática. Postulados como las cartas iberoamericanas de gobierno abierto, de gobierno electrónico firmadas por ministros de todos los países de la región, impulsadas por el Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD) demuestran que el tema es prioritario en la agenda pública, y desde hace por lo menos 20 años.

A pesar de esto, sigue siendo un campo que presenta escasos avances. Los niveles de conectividad, la falta de recursos para dispositivos y sistemas son un obstáculo importante.

El tratamiento de este punto provoca mayores movilizaciones e iniciativas, en mayor medida que otros aspectos de las capacidades de gobierno, dado su impacto social y transformación vertiginosa en las últimas décadas, modificando las relaciones humanas, laborales, culturales, y por lo tanto también la relación con las organizaciones públicas.

De ninguna manera le otorgamos una entidad que compita con la importancia de la disputa del proyecto político y acordamos con que “las tecnologías no son en sí mismas convocantes como proyecto” (Bernazza, 2014), pero consideramos que esta es una de las problemáticas más destacadas en relación a las capacidades de gobierno.

La cultura en la administración pública respecto del peso del papel, los sellos, los escritorios, los expedientes, la superposición y entrecruzamientos de trámites de aprobaciones. La falta de registro digital y consolidación de las bases de datos, la carencia de información digital almacenada y compartida entre áreas y organismos, entre otras cuestiones vinculadas al uso de nuevas tecnologías, son aspectos de extrema relevancia en relación a la falta de rapidez, precisión, facilidad e integralidad de la gestión en las administraciones públicas.

En este aspecto el Estado se encuentra a años luz de la media en las organizaciones privadas.

La gestión de la factura de un servicio como internet se encuentra habitualmente a un mensaje de WhatsApp con un solo dato (número de identificación de cliente), y en otro paso sencillo como una transferencia, se cancela el pago.

En cambio, conseguir la boleta de impuestos provinciales lleva, en el mejor de los casos, el ingreso a una WEB y el registro con el uso de al menos 5 datos. Generalmente algún pedido más de registro o consolidación de información. Pagarlo, habitualmente, ingresar a otra plataforma, o homebanking, y en algunos casos, acudir a un centro de pago.

Si el impuesto es municipal, se complica aún más el procedimiento.

Y estamos hablando de las áreas más cercanas a lo mejor que podemos encontrar en uso de nuevas tecnologías. Si buscamos los ejemplos en áreas sociales, educativas y de salud, las experiencias en tramitación son más desgastantes.

Por lo tanto, el atraso en el uso de nuevas tecnologías en la gestión pública, es un problema de extrema urgencia, ya que asumirlo y avanzar en su resolución implicaría una mejora considerable tanto en la experiencia de contacto entre la ciudadanía y los gobiernos como en las condiciones de trabajo de quienes se desempeñan en él y principalmente en la vida cotidiana de las diferentes comunidades.

## **Reflexiones finales**

Claramente, ninguno de estos temas es “nuevo”, existen sobre ellos variados y excelentes desarrollos. En este artículo hemos pretendido solamente enunciarlos para resaltar su importancia en el contexto actual y de manera relacional, con la importancia que entendemos tiene su visualización en conjunto, de manera integral, en una agenda que no trate por separado los ámbitos de la política y la gestión pública.

Por supuesto son temas estrechamente relacionados, de hecho, algunos son presentados separadamente para facilitar su descripción o resaltar su importancia, pero podrían agruparse. Cualquier plan de mejora que pretenda tomar estos puntos, debería plantearse de manera articulada.

Hemos intentado concentrar las principales problemáticas del proyecto político, las decisiones públicas y las capacidades de gobierno, pensadas como aspectos relacionados del accionar del Estado. Desde una concepción que resalta la importancia

de comprender a las políticas públicas como un campo de disputa, razones, pasiones, valores, subjetividades, obstáculos e intereses.

**El principal punto radica en el proyecto político.** El sentido político, la sociedad que planteamos y pretendemos construir.

Estas han sido reflexiones surgidas de aprendizajes, que pueden tener sentido y quizás ser de utilidad para “ordenar”, “repensar”, colaborar en desafíos de gobierno. Pero la cuestión principal a debatir hacia donde vamos y cuánto tiempo más se soportarán las consecuencias de la desigualdad.

Sabemos, tenemos experiencia que así lo acredita, de la misma forma que la riqueza no derrama nunca por si sola, **los valores de un proyecto político no permean natural ni lineal, ni mecánicamente en las capacidades institucionales, es necesario dedicarse particular y directamente en ellas.**

Estos problemas / desafíos que hemos presentado se encuentran en relación con tantas otras situaciones de diferentes rangos de gravedad.

Hacia dentro de las instituciones, políticas de empleo público estancadas, condiciones de ambiente laboral mejorables, trato desigual entre géneros, precariedad en la asignación y usos del presupuesto entre otros.

Hacia afuera, poniendo el foco en la transformación social, existen comunidades enteras desprovistas de políticas públicas, sobreviviendo, existen niños y niñas malnutridos, escuelas frías, centros de formación sin recursos, segmentos etarios casi ausentes en las políticas. Las adolescencias, los adultos mayores.

Queda mucho por hacer. Y sólo el Estado puede hacerlo. Para esto es necesario en primer lugar fortalecer los incentivos para la participación en la construcción de un proyecto político. Convocar, sentirse convocados y convocadas en lo colectivo. Esto solo ocurrirá si ponemos en marcha criterios que fortalezcan y multipliquen liderazgos forjados en valores y capacidades. En ejemplos de vida que inspiren y despierten las voluntades de organización.

Proyecto político, decisiones públicas y capacidades de gobierno fortalecidas en el marco de un proyecto político cuyo valor sostenido sea el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de esta comunidad argentina de 46,23 millones de persona (censo 2022), que habitamos un territorio diverso y amplio, que espera y necesita con urgencia vivir mejor.

## **Bibliografía**

**-Amaya Paula**, (2023) compiladora “Gestión local y desarrollo” Autoras(es) Vilas Carlos, Subirats Humet, Joan, Blanco Fillola, Ismael, Series Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos. Florencio Varela Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2023 . 300 p. : digital ISBN: 978-987-3679-79-7

<https://www.unaj.edu.ar/libro-gestion-local-y-desarrollo/>

**Amaya P, Brankevich P.** (2023) “Mejores decisiones públicas y consolidación de la evaluación: Experiencia de reposicionamiento del SIEMPRO, Argentina 2020/2022” en Transformaciones en la administración pública ante la nueva complejidad: memorias del III Congreso Nacional de Estudios de Administración pública. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2023. Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-20177-7-4

**Amaya Paula** (2020) compiladora “Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación “/ Autoras(es): Cao, Horacio | Rey, Maximiliano | Laguado Duca, Arturo | Sotelo, Aníbal Jorge | Aquilino, Natalia. Series Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos. Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2020. 140 p. digital ISBN 978-987-3679-46-9

**Amaya, Paula (2018)** “Capacidades institucionales y evaluación de políticas: bases para construir al Estado” XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

**Amaya, Paula** (2016) “Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado”. Tesis doctoral Universidad Autónoma de Barcelona.

**Amaya Paula** (2010) “El Estado y las políticas públicas en América Latina, las mujeres y la transformación social” Compiladora y autora del libro. Otros autores: Juan Manuel Abal Medina, Ernesto Villanueva, Joan Subirats, Carlos Vilas, entre otros. ISBN 978-987-595-127-3

**Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio** (2012) compiladores “Manual de la NUEVA administración pública argentina Ariel, Buenos Aires, 2012, 285 págs.

**Bernazza, Claudia** (2014) “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina” 107 Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 107-130

**Cao, Horacio** (2011) “Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular” en Realidad económica número 260 IADE. Buenos Aires, Argentina.

**Ciappina, Carlos** (2019) "América Latina en disputa: gobierno de los pueblos o neoliberalismo". Editorial Prueba de Galera. La Plata, Argentina

**CLAD** (2007) “Carta Iberoamericana de gobierno electrónico”.

**Jaime F., Amaya P.** y otros (2013), “Introducción al análisis de políticas públicas” (2013) Libro en co-autoría. Instituto de Ciencias Sociales y Administración. Universidad Nacional Arturo Jauretche. ISBN 978-987 29188-3-5

**Jacint, Jordana** (2008) “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y estado? En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Jefatura de Gabinete de ministros, Presidencia de la Nación

**Jefatura de Gabinete de ministros** (2011) “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual” Compilación de Carlos Acuña

OSZLAK, Oscar “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico - metodológicos para su estudio”, OSCAR OSZLAK Y GUILLERMO O'DONNELL “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”.

**Majone, Giandomenico** (1997) “Evidencia, argumentación y persuasión en el diseño de las políticas”. Universidad de Guadalajara. Fondo de Cultura económica, México.

**March y Olsen** (1999) “El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política” Fondo de Cultura Económica ISBN 9789681651329

**Matus, Carlos** (1993) “Adiós, Señor presidente”. Colección Planificación y Políticas Públicas. UNLA

**O'donnell, Guillermo** (1993) Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas.

**Olson, Mancur** (1992) La Lógica de la Acción Colectiva, Limusa, Grupo Noriega Editores, México.

**Parsons, Wayne** (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO – Miño y Dávila.

**Repetto, Fabian** (2004) “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina” Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Serie de Documentos de Trabajo I-52.

**Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corin y Varonne, Frederic** (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Book Print Digital.

**Subirats, Joan** (2004) ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid.

**Vilas, Carlos** (2012) “Instituciones: ni tanto ni tan poco” en Aportes para el Estado y la administración gubernamental, Año 18 Número 30. Asociación de administradores gubernamentales. ISSN 0328-5855.

**Vilas, Carlos** (2013) “El poder y la política, el contrapunto entre la razón y las pasiones” Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina